

ПРАКТИЧНА РОБОТА №1

ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ

Управління земельними ресурсами належить до однієї з важливих наук, необхідних для людей, які використовують або користуються благами землі, а також працюють у цій сфері. Однак, так званий системний підхід до управління не завжди простежується в працях про науку і практику управління.

З урахуванням необхідності систематизації науки і практики управління земельними ресурсами, сучасна концепція повинна вибудовуватись, виходячи з такої парадигми: концептуальна модель управління - блок моделей - визначення суті предмета моделі - класифікація - суть і зміст відповідно до класифікації.

При її побудові слід враховувати, що управління - це наука і мистецтво цілеспрямованих дій на об'єкти і суб'єкти, які задіяні у процесі формування сучасної системи відносин і землекористування, для досягнення визначених результатів. З врахуванням викладеного на рисунку 1 подано принципову модель управління. Контуром моделі є організаційно управлінська структура - частина загальної організаційної системи.

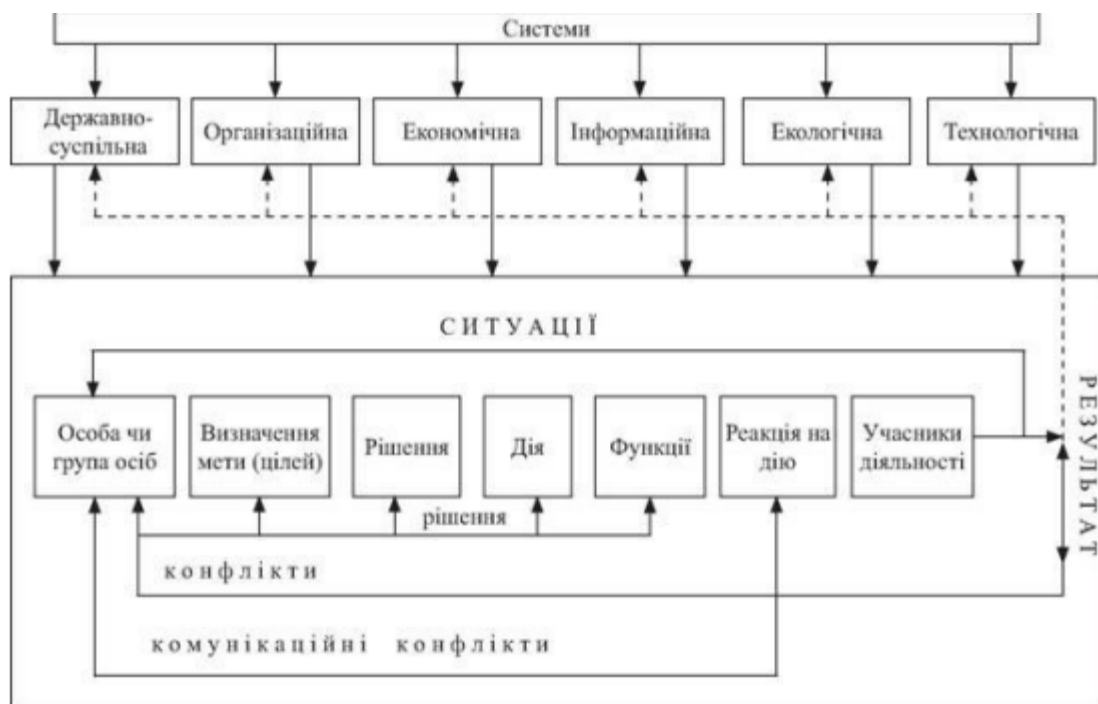


Рис. 1. Принципова модель управління

Організація (організаційна управлінська структура) - це соціальна система, в якій група людей взаємодіє у визначених межах для досягнення мети шляхом реалізації індивідуальних чи групових цілей. Класифікація управлінських організацій у галузі управління використанням та охороною земель наведена на рисунку 2.

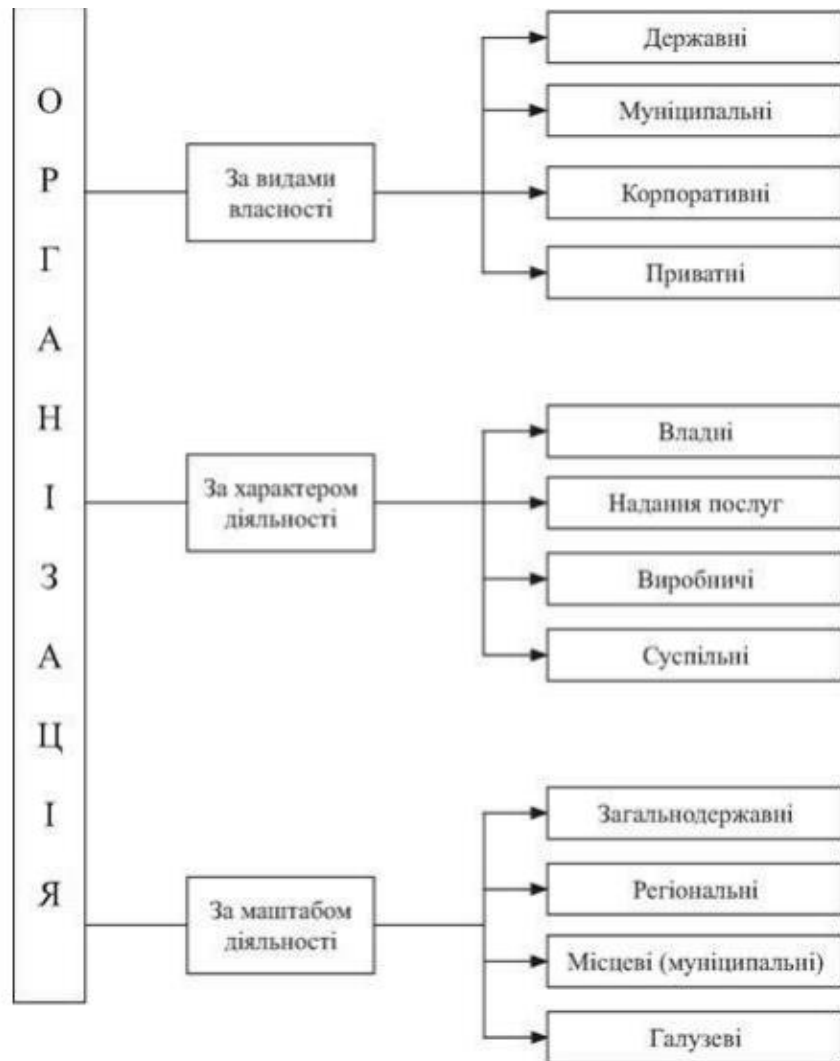


Рис. 2. Класифікація управлінських організацій у галузі управління використанням та охороною земель

В Україні функції верхнього рівня міжгалузевої координації діяльності в галузі управління земельними ресурсами здійснюються Держгеокадастром України. Міністерство аграрної політики та продовольства традиційно пов'язане з управлінням земельними ресурсами сільськогосподарського призначення, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів здійснює управління землями природо-заповідного та природоохоронного призначення.

Управління земельними ресурсами є об'єктивним процесом та системою заходів (правових, адміністративних, економічних тощо) з виконання землею суспільно-виробничих функцій (табл. 1).

Згідно з Конституцією України територіальний устрій України гарантується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, естетичних і культурних традицій. Земельні ресурси в межах держави служать територіальною основою його суверенітету. Ця спрямованість функціонування землі виражається в державно-політичному положенні держави, визначається першою особою держави. У всі часи державне управління територією було найважливішим у зовнішній та внутрішній політиці.

Суспільно-виробничі напрями функціонування землі

<i>Суспільно-виробниче призначення землі</i>	<i>Напрямок функціонування землі</i>	<i>Підданість часовим змінам</i>
Земля - територія країни, основа суверенітету	Державно-політичний	Не підлягає
Земля - місце проживання населення	Соціальний	Підлягає в обмеженому ступені
Земля - частина природного середовища	Природоохоронний	Не підлягає
Земля - джерело споживчих вартостей (основний засіб виробництва)	Виробничий	Підлягає в обмеженому ступені
Земля - об'єкт ринкових відносин, податків, платежів	Економічний	Підлягає часовим змінам

Земля - місце проживання населення, яке концентрується в містах, сільських населених пунктах та здійснює громадську і виробничу діяльність на прилеглий території. Головне призначення землі як базису народонаселення залежить від здійснення соціальних функцій в обмеженому діапазоні. Зазвичай збільшується чисельність населення, зростає його щільність, удосконалюється розселення при збереженні ролі землі в поліпшенні рівня життя людини.

У складі природного середовища земля - базовий природний ресурс, навколо якого формуються водні та повітряні ресурси, рослинний та тваринний світ. У товщі землі накопичені корисні копалини. Це природне призначення землі не руйнується часом, оскільки людина являє собою розумну частину біологічної сфери, змінюючись разом з нею та під її дією.

Земля - джерело споживчих вартостей. При поєднанні її з живою працею формується процес виробництва, створюється предмет праці, продукти та товари. Форми взаємодії праці та землі покращуються, хоча принциповий напрям функціонування землі у виробництві фактично залишається не змінним.

В останні роки у зв'язку з прийняттям нового земельного законодавства в незалежній Україні земля стала об'єктом ринкових відносин - підлягає купівлі та продажу. Уведено земельні платежі (податок, орендна плата тощо). Вони відображають економічну суть землі як товару та нерухомості. Ця функція землі радикально змінювалась від заборон державою угод щодо землі до державного заохочення земельного обігу. Разом з тим при багатогранному призначенні та різних напрямках функціонування землі її роль у виробництві та природокористуванні носить консервативний характер. Основні напрями функціонування землі не підлягають або частково підлягають змінам протягом історії взаємодії людини із землею. Остання завжди уособлювала територію країни, місце проживання населення, найважливіший природний ресурс, джерело продуктів харчування, сільськогосподарської та мінеральної сировини. Усі перелічені напрями функціонування землі перебувають у сфері пріоритетних державних інтересів. На них поширюються конституційні вимоги використання та охорони земельних ресурсів як основного національного багатства.

Отже, земля має велике значення як для самого факту існування держави, так і соціального та економічного стану населення, яке на ній проживає, і для майбутніх поколінь. Адекватно суспільному, економічному та екологічному значенню землі повинно бути організоване управління земельними ресурсами. Найбільш ефективно управління може бути здійснене тільки з боку держави, відповідно до її управлінських центральних органів. Новою формується роль землі лише у складі економічної спрямованості - функціонування її як товару та нерухомості. Земельна ділянка як об'єкт нерухомості перебуває в центрі складного

переплетіння різних економічних процесів, приватних і суспільних інтересів, адміністративних норм і правил (рис. 3).



Рис. 3. Земельна ділянка як об'єкт економічних і державних інтересів

Здійснення угод із землею вимагає глибоких і систематичних знань про особливості землі як об'єкт нерухомості, зумовлених специфікою «земельна ділянка (власність) - товар». Залучення земель або прав користування ними в узаконені ринкові відносини стимулює ділову й інвестиційну активність, підвищує ефективність використання земельної власності, яка як об'єкт підприємницької діяльності служить певною гарантією стабільності бізнесу і відтворення капіталу з приростом, що в умовах ринку є визначальним для землеволодільців і землекористувачів.

Іншими словами, необхідно забезпечити науково-методичну базу вдосконалення розвитку ефективної системи управління земельними ресурсами і структури спеціально уповноважених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань управління землекористуванням як центральної ланки в цій системі.

Вирішення цього завдання потребує здійснення:

1) дослідження проблемної ситуації, обґрунтування мети і завдання формування єдиної системи управління земельним фондом і розвитку структури управлінських органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;

2) дослідження факторів ефективної організації системи управління земельними ресурсами і розвитку структури управлінських органів виконавчої влади і місцевого самоврядування;

3) виявлення альтернативних макроекономічних передумов і умов розвитку системи управління земельним фондом і вдосконалення структури відповідних управлінських органів;

4) розробку загальної концепції розвитку і принципів організації системи управління земельним фондом та вдосконалення структури відповідних управлінських органів в альтернативних макроекономічних умовах;

5) розробку методичних основ передпроектного обґрунтування розвитку (створення) системи управління земельним фондом і вдосконалення структури управлінських органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Таким чином, основна проблема організації системи управління земельними ресурсами, яка відповідає вимогам перехідної економіки, полягає у забезпеченні відповідною науковою базою. Відчувається гострий дефіцит знань про раціональні масштаби державного втручання в процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних і ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури і форми управління ними. Функції землі і пов'язана з ними діяльність органів управління представлено в таблиці 2.

Таблиця 2

Функції землі і пов'язана з ними діяльність органів управління

<i>Функції землі</i>	<i>Пріоритетні сфери</i>	<i>Системи управлінських дій</i>	<i>Провідні управлінські органи і структури</i>
Базис проживання	Соціальна	Заходи з розселення, кадастр населених пунктів, землеустрій	Держбуд, Держкомзем, органи місцевого самоврядування
Природний ресурс	Соціальна, екологічна	Заходи з охорониземель, землеустрій, земельний, водний та лісовий кадастри, моніторинг земель, лісів, вод	Мінприроди, Держкомзем, Держводгосп, Держкомлісгосп
Базис виробництва	Технічна, економічна	Територіальне планування землекористування, функціонально-галузеве районування (зонування), землеустрій, кадастр земель та надр	Мінекономіки, Мінприроди, Держкомзем, Мінпаливенерго
Засіб виробництва, включаючи джерела мінеральної сировини і палива	Економічна, екологічна, соціальна	Еколого-господарське районування (зонування), землеустрій, кадастр земель і надр	Мінекономіки, Мінприроди, Держкомзем
Головний засіб виробництва	Економічна, екологічна, соціальна	Природно-сільськогосподарське та агроекономічне районування, землеустрій, земельний та лісовий кадастри	Мінагрополітики Держкомзем, УААН, Держкомлісгосп
Об'єкт соціально економічних зв'язків	Економічна, соціальна	Кадастр землі і поселень, землеустрій	Податкова адміністрація, Держкомзем, УААН
Об'єкт нерухомості	Економічна, соціальна	Кадастр землі і майна, оцінка, землеустрій	Держкомзем, Держбуд

Число функцій збільшується. Частина з них має міжгалузевий характер: базис проживання, природний ресурс, базис виробництва, об'єкт соціально-економічних зв'язків. Галузеві особливості функціонування землі проявляються при використанні її в добувній та оброблювальній галузях, у сільському, лісовому та водному господарстві. Земля як об'єкт нерухомості має відповідно до чинного земельного законодавства дуже різноманітне галузеве вираження. Ця функція має значення для земель сільськогосподарського призначення та не має для земель особливо охоронних територій, земель лісового та водного фондів.

Отже, функції, які виконує земля, зачіпають усі сфери життєдіяльності суспільства, а відповідно і управління: технічний, соціальний, економічний напрями. Ці сфери діють за допомогою комплексу заходів: регулюється розміщення виробничих сил та розселення, територіальна організація виробництва і охорона природних ресурсів. Ранжирування систем заходів можна подати у вигляді: вивчення територій (районування, земельний кадастр,

моніторинг земель), розселення та організація території (планування, землеустрій), охорона земель на основі здійснення державного контролю. Система заходів з розселення пріоритетна для здійснення землею функції базису проживання населення, система охоронних - для збереження природного потенціалу землі, система землеустрою важлива для здійснення будь-якої діяльності.

Структура управління земельними ресурсами в Україні виникла і будувалась на основі об'єктивних передумов. На початку століття існував спеціальний державний орган управління земельними ресурсами (Главное управление землеустройства и земледелия, 1905-1915 гг.), який багато зробив для втілення Столипінських перетворень. У роки Радянської влади провідну роль в управлінні земельними ресурсами мало Головне управління землекористування та землеустрою міністерства сільського господарства. У 90-х роках минулого століття створений Державний комітет України по земельних ресурсах (Держкомзем України) як орган управління земельною реформою і земельними ресурсами.

У 1905-1915 та 1991-1999 рр. управлінські структури більш повно відповідали реалізації численних функцій землі, орієнтувались на комплексне вирішення питань організації землекористування та земельних відносин. Надання прав державного управління земельними ресурсами міністерству сільського господарства в період Радянської влади було логічним з позиції важливості та землемісткості сільськогосподарської галузі. Функціонування Держкомзему України сьогодні не виключає, а навпаки, передбачає дію місцевого самоврядування та інших органів з управління земельними ресурсами, координацію землевпорядних заходів. Адже, землеустрій, ведення обліку та оцінка земель, охорона ґрунтів від деградації та рекультивация порушених земель, земельний кадастр та моніторинг земель, контроль за використанням та охороною земель належать до основних управлінських дій на земельні ресурси.

Удосконалення поділу земель на категорії передбачено новою редакцією Земельного кодексу, зокрема, виділено в окремі категорії землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення. Уточнена назва категорії земель населених пунктів, яка одержала нову назву "землі житлової та громадської забудови".

Разом з тим в одних випадках критерієм є "призначення" земель (землі сільськогосподарського призначення), в інших галузева приналежність. Проте більш суттєве значення має упорядкування форм власності в межах окремих категорій земель, наприклад, для земель сільськогосподарського призначення переважаючою формою власності є приватна (приватизовано 30 млн га, або 67 % сільськогосподарських угідь країни); найбільший обсяг повноважень зосереджено на районному рівні управління. Землі лісового фонду, які виконують ідентичну або близьку за змістом господарську функцію, перебувають у державній власності і управління ними здійснюється спеціально уповноваженим органом виконавчої влади.

Різниця в управлінських повноваженнях органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування теж свідчить про необхідність вдосконалення управління земельними ресурсами на рівні держави, районів, областей, міст, сіл, селищ та міністерств і відомств з питань раціонального використання і охорони земель.

Перша спроба розмежування управлінських функцій зроблена в проекті нової редакції Земельного кодексу України. Зокрема, передбачено віднести до компетенції органів виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Мінприроди, Держкомзем, Рада Міністрів Автономної республіки Крим та місцеві державні адміністрації) функції з управління землями, що перебувають у державній власності. До компетенції органів місцевого

самоврядування (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради) віднесено функції з управління землями комунальної та приватної власності в межах їхніх утворень. Таке розмежування уповноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами обґрунтовується кількома положеннями.

Так, згідно зі статтею 116 п. 5 Конституції України Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону.

Згідно зі статтями 142 і 143 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є земля, що перебуває у власності територіальних громад. Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності.

Таким чином, Конституція, окреслюючи в загальній формі сферу управління місцевого самоврядування в Україні, подальшу конкретизацію повноважень органів місцевого самоврядування в сфері землекористування віднесла на поточне законодавство, зокрема, на Земельний кодекс та Закон про місцеве самоврядування.

Використовуючи основні положення концепції повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в новій редакції Земельного кодексу та, враховуючи переважаючі форми власності залежно від суспільно-виробничих функцій землі, можливий такий їх розподіл.

Таким чином, з наведених важелів управління використання та охорони земель у 10-х повністю і 5-х частково із 25-ти напрямів здійснюють управління органи виконавчої влади; в 7-х повністю і 4-х частково - органи місцевого самоврядування; в 5-х напрямках землевласники і землекористувачі самостійно здійснюють управління землекористуванням.

Необхідність прискорення розмежування повноважень з управління земельними ресурсами диктується ще й тим, що сьогодні понад 51 % земельного фонду країни передано у власність фізичним і юридичним особам (і це, в основному, землі сільськогосподарського призначення), та те, що за оцінкою експертів у державній власності залишиться не більше 15-18 % земель після формування комунальної власності.

Структура землевпорядних та земельно-кадастрових робіт визначає склад, спеціалізацію і потужність організацій і закладів, які забезпечують виробництво картографічних матеріалів, розробку схем і проектів землеустрою, нормативно-методичних розробок тощо. Експертні оцінки показують, що стійке картографічне та інформаційне забезпечення управлінських функцій, систем заходів з районування території, землеустрою і т. п. здатний забезпечити Інститут землеустрою з іншими землевпорядними організаціями. Хоча нині їхня роль в управлінні земельними ресурсами значно занижена. Так, у рекомендаціях парламентських слухань 13 вересня 2005 р. "Про стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні" констатується, що практично припинено здійснення заходів щодо охорони земель, картографування земельних угідь, ґрунтових обстежень, визначення територій техногенного забруднення земель; новостворені сільсько-господарські підприємства не забезпечено належними планово-картографічними матеріалами та інформацією про стан ґрунтів; моніторинг земель не має системного характеру та сучасного технічного забезпечення тощо. Відсутність науково обґрунтованої концепції земельної реформи та управління земельними ресурсами призвели, по суті справи, до руйнування екологічно сформованого сільськогосподарського землекористування і втрати державою функцій управління земельним фондом, особливо в частині охорони земель.

Таблиця 3.

Розмежування повноважень органів управління землекористуванням залежно від форм власності

Напрями управління	Органи виконавчої влади	Органи місцевого самоврядування	Землеволодільці і землекористувачі
1	2	3	4
Розпорядження землями: • державної власності • комунальної власності • приватної власності	+ - -	- + -	- - +
Планування і прогнозування земель та рівні: • держави • територіальної громади • землеволодіння або землекористування	+ - -	- + -	- - +
Організація здійснення землеустрою: • на землях державної власності • на землях комунальної власності • на землях власності фізичних і юридичних осіб	+ - -	- + -	- - +
Ведення державного земельного кадастру на рівні: • держави • регіону • району • міста, селища • землеволодіння, землекористування	+ + + - -	- - - + -	- - - - +
Організація контролю за використанням і охороною земель: • державною • громадською	+ -	- +	- +
Здійснення моніторингу земель: • державної власності • комунальної власності • приватної власності	+ частково частково	- + частково	- - -
Економіко-адміністративне регулювання земельних відносин: • на землях державної власності • на землях комунальної власності • на землях приватної власності	+ - частково	- + частково	- - -
Правове регулювання земельних відносин: • на землях державної власності • на землях комунальної власності • на землях приватної власності	+ частково частково	- частково частково	- - -

Примітка:

(+) здійснення управління; (-) відсутність управління.

Таким чином, можна констатувати, що сучасна система управління земельними ресурсами є недостатньо збалансованою і не забезпечує позитивний результат в досягненні високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні. Тому пропонується здійснити перегляд на системній основі концептуальних орієнтирів і пріоритетів розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях і різних ланках влади. Частина функцій управління повинна належати до компетенції центральних органів влади, частина - до компетенції органів місцевого самоврядування.

Завдання.

1. Ознайомитися з теоретичним матеріалом.
2. Підтвердити або спростувати твердження

1	Сучасна концепція повинна вибудовуватись, виходячи з такої парадигми: концептуальна модель управління - блок моделей - визначення суті предмета моделі - класифікація - суть і зміст відповідно до класифікації.	Так Ні
2	Організаційнауправлінська структура - це соціальна система, в якій група людей взаємодіє у визначених межах для досягнення мети шляхом реалізації індивідуальних чи групових цілей.	Так Ні
3	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів здійснює управління землями сільськогосподарського призначення.	Так Ні
4	Міністерство аграрної політики та продовольства традиційно пов'язане з управлінням земельними ресурсами природо-заповідного та природоохоронного призначення.	Так Ні
5	Функції, які виконує земля, зачіпають усі сфери життєдіяльності суспільства, а відповідно і управління: технічний, соціальний, економічний напрями	Так Ні

3. Вирішити тестові завдання

№ п/п	Зміст питання	Варіанти відповіді
1	До управлінських організацій у галузі управління використанням та охороною земель за видами власності відносять	А) державні, муніципальні, корпоративня та приватні Б) владні, надання послуг, виробничі, суспільні В) загальнодержавні, регіональні, місцеві, галузеві Г) всі відповіді вірні Д) вірна відповідь відсутня
2	До управлінських організацій у галузі управління використанням та охороною земель за характером діяльності відносять	А) державні, муніципальні, корпоративня та приватні Б) владні, надання послуг, виробничі, суспільні В) загальнодержавні, регіональні, місцеві, галузеві Г) всі відповіді вірні Д) вірна відповідь відсутня
3	До управлінських організацій у галузі управління використанням та охороною земель за масштабом діяльності відносять	А) державні, муніципальні, корпоративня та приватні Б) владні, надання послуг, виробничі, суспільні В) загальнодержавні, регіональні, місцеві, галузеві Г) всі відповіді вірні Д) вірна відповідь відсутня
4	Визначте напрям функціонування	А) державно-політичний

	земля як територія країни, основа суверенітету	Б) соціальний В) природоохоронний Г) виробничий Д) економічний
5	Визначте напрям функціонування земля як місце проживання населення	А) державно-політичний Б) соціальний В) природоохоронний Г) виробничий Д) економічний
6	Визначте напрям функціонування земля як частина природного середовища	А) державно-політичний Б) соціальний В) природоохоронний Г) виробничий Д) економічний
7	Визначте напрям функціонування земля як джерело споживчих вартостей (основний засіб виробництва)	А) державно-політичний Б) соціальний В) природоохоронний Г) виробничий Д) економічний
8	Визначте напрям функціонування земля як об'єкт ринкових відносин, податків, платежів	А) державно-політичний Б) соціальний В) природоохоронний Г) виробничий Д) економічний